

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์¹

ศรัณยู สุขเล็ก²

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล สหกรณ์ การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ ตลอดจนการได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เพื่อนำเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ ที่มีผลบังคับใช้

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าช่วงปลายรัชกาลที่⁵ ได้มีการสร้างความ สัมพันธ์ทางการค้า ได้นำแนวคิดสหกรณ์ของประเทศอังกฤษมาใช้ และต่อมามีการนำหลักการของกฎหมายสหกรณ์และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสหกรณ์ ยึดถือปฏิบัติและกำหนดเป็นแบบบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ จนปัจจุบัน ได้มีหลักการสหกรณ์สากล⁴ ขององค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ หรือ The International Cooperative Alliance (ICA) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางรวมของสหกรณ์ทั่วโลก โดยหลักการสหกรณ์สากล 7 หลักการ ได้แก่หลักการเป็นสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง หลักการควบคุมสมาชิกประชาธิปไตย หลักการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของสมาชิก หลักการปกครองและความเป็นอิสระ⁵ หลักการศึกษาศึกษาการฝึกอบรมและข้อมูล หลักความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ หลักความห่วงใยต่อชุมชน ตลอดจนการสร้างอุดมการณ์สหกรณ์ เพื่อนำไปสู่การอยู่ดีกินดีในสังคม โดยใช้วิธีการสหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์มาประยุกต์ใช้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของมวลสมาชิก จากข้อมูลเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2567⁶ สหกรณ์ถูกจำแนกออกเป็น

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือรองศาสตราจารย์จรูญ เล็งวิทย์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธิณิผล และรองศาสตราจารย์จิตพร วงศ์ทองสรรค์

²นักศึกษาริทยานาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค)คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ประเสริฐ จรรยาสุภาพ และศิริลักษณ์ นามวงศ์.การสหกรณ์และธุรกิจชุมชน พิมพ์ครั้งที่1.มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมมาธิราช.2565 หน้า 7-8

⁴บุญล กรเย็นรงค์ .หลักสหกรณ์สากล.ภาควิชาสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.กรุงเทพฯ.
หน้า54-55

⁵ปรเมศวร์ อินทรชุมนุม. เอกสารทางวิชาการเรื่องการจัดทำเอกสารทางกฎหมาย การอุทธรณ์และ ดำเนินคดีของ
สหกรณ์รุ่นที่1 .สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย.2567

⁶กรมตรวจบัญชีสหกรณ์.ปริมาณธุรกิจและสถานะการเงินของสหกรณ์ 31 มกราคม พ.ศ.2567 สืบค้น

8 ประเภท โดยมีสหกรณ์ 7,493 สหกรณ์และ 3,999 กลุ่มเกษตรกร และเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ 1,364 สหกรณ์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน 538 สหกรณ์

แต่เดิมนั้นการกำกับดูแลสหกรณ์ของไทยยังไม่มีกำหนดหลักกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลสหกรณ์แน่ชัดจนกระทั่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ การกำกับดูแล⁷ เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจ ที่หน่วยงานหนึ่งมีอำนาจในการควบคุมอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในการกำกับดูแลให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือตามอำนาจหน้าที่ หรืออำนาจที่องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรอื่นในการให้องค์กรนั้นๆทำงานภายใต้กฎหมาย เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ ในการกำกับดูแลสหกรณ์ซึ่งได้จัดตั้งใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งได้แก่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

มีการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวกับสหกรณ์ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวความคิดเชิงบูรณาการทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองเข้าด้วยกัน ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดบทบาทนายทะเบียนสหกรณ์ ในการกำกับดูแลสหกรณ์ การให้อำนาจหน้าที่นายทะเบียนสหกรณ์ และการปฏิบัติหน้าที่ กับการใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ เพื่อการคุ้มครองระบบสหกรณ์ ที่ผ่านมามีคณะกรรมการ กรรมการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่กระทำการให้สหกรณ์ได้รับความเสียหาย ดังที่ปรากฏเป็นข่าวตามสื่อต่างๆ เมื่อมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอไม่ครอบคลุมปัญหาต่างๆของสหกรณ์ในแต่ละประเภท ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายสหกรณ์ เกิดการตีความบทบัญญัติไม่ตรงกันซึ่งไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ และส่งเสริมสนับสนุน คุ้มครองและสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ อีกทั้งก่อให้เกิดความเสียหาย และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ผู้ศึกษาเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลในบทบาทของนายทะเบียนสหกรณ์ยังมีความคลุมเครือและไม่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาตามพระราชบัญญัติสหกรณ์และวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลสหกรณ์ พบว่ามีประเด็นปัญหาในบทบาทนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่การกำกับดูแลสหกรณ์ของ นายทะเบียนสหกรณ์ สามารถสรุปได้ดังนี้

ปัญหาประการแรกปัญหาน้ำที่ในการส่งเสริมสหกรณ์ กรณีนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งให้ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าแก้ไขช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหกรณ์ ตามมาตรา 23 และกรณีนายทะเบียนมีคำสั่งให้ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่ ทำการแก้ไขข้อบกพร่องตามมาตรา 23/1 จะต้องเป็นสมาชิกของสหกรณ์ด้วยหรือไม่ หลักการสหกรณ์สากล ข้อที่2 การควบคุมโดยสมาชิกใช้ได้

⁷สมคิด เลิศไพฑูรย์. การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.2543

หรือไม่ ตีความอย่างเดียวกับมาตรา 25 หรือไม่ เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้รัฐโดยนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ ต้องมีคำสั่งให้แก้ไข ช่วยเหลือ กิจกรรมสหกรณ์ที่มีปัญหาหรือขาดทุนติดต่อกันเกินสองปี อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนเพื่อสั่งการให้แก้ไขปัญหาในกิจการของสหกรณ์เพื่อให้สหกรณ์ ได้รับการส่งเสริมช่วยเหลือและการแนะนำอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ไม่ต้องเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการชุด ใหม่ อันมีเจตนาทำนองเดียวกับมาตรา 25 อีกทั้งมีกรณีศึกษาคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้สหกรณ์ออม ทรัพย์ครูพัทลุง จำกัด แก้ไขข้อบกพร่องการตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ แต่ด้วยเหตุจำเป็นของสหกรณ์ในการ เข้าแก้ไขปัญหาคำดำเนินการของสหกรณ์และเจตนาทำนองเดียวกับมาตรา 25 และตามหลักการสหกรณ์ สาทกลข้อที่ 2 การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักการประชาธิปไตยนั้น ซึ่งในเรื่องนี้มาตรา 23 มาตรา 23/1 ยังไม่ มีความชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาตามมาตรา 23 และมาตรา 23/1 จะต้องตีความเพียงใด ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หากนายทะเบียนสหกรณ์ จะให้เข้าแก้ไขปัญหาในการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนาทำนอง เดียวกับหลักการสหกรณ์สาทกลในการควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตยได้หรือไม่

ปัญหาที่สองปัญหาน้ำที่คุ้มครองสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ กรณีที่ นายทะเบียน สหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ ตามมาตรา 21 นาย ทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดการแทนสหกรณ์ผู้เสียหายใช้หรือไม่ เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้รัฐโดยนายทะเบียนสหกรณ์ มีหน้าที่ต้องคุ้มครองสหกรณ์ ให้มีหน้าที่ร้อง ทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ อันเป็นการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ ย่อมเป็นการมุ่ง คุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายซึ่งมีสิทธิเรียกร้องให้คืนทรัพย์สินหรือชดใช้ราคาได้อยู่แล้ว เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับ การเยียวยาอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งมีเจตนารมณ์ทำนองเดียวกับมาตรา 44/1 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา อีกทั้งได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5400/2560 วินิจฉัยว่าข้อกฎหมายในมาตรา 44/1 แม้ไม่เป็น ผู้เสียหายโดยนิตินัย แต่เมื่อมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำของจำเลยก็ย่อมมีสิทธิ ยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งในเรื่องนี้ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ ชัดเจนจึงทำให้เกิดปัญหาว่ากรณีตามมาตรา 21 จะต้องตีความถึงสิทธิหน้าที่และอำนาจมีเพียงใด ซึ่งผู้ศึกษา เห็นว่า หากบุคคลนั้นมีสิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ราคาหรือชดใช้ค่าเสียหาย แต่มิใช่ผู้เสียหายโดยนิตินัยทางอาญา พนักงานอัยการจะมีอำนาจเรียกให้จำเลยชดใช้ราคาหรือชดใช้ค่าเสียหายได้หรือไม่

ปัญหาที่สามปัญหาอำนาจการควบคุมสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ กรณีที่นายทะเบียน สหกรณ์ออกคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการกระทำหรืองดเว้นกระทำการในหน้าที่ อันอาจทำให้เสื่อมเสีย ผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกในข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะ การเงินตามรายงานการสอบบัญชี รายงานผู้ตรวจสอบ โดยออกคำสั่งเป็นหนังสือตามมาตรา 22 จะต้องเป็น การเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ หรือจะต้องเป็นการเสื่อมเสียผลประโยชน์ของ สมาชิกตามกฎหมายหรือไม่ เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้รัฐโดยนายทะเบียนสหกรณ์ มีหน้าที่ต้องมี คำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการปฏิบัติการ แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่

กำหนด ตามมาตรา 22(1) ให้ระงับการปฏิบัติการที่เป็นเหตุข้อบกพร่อง ตามมาตรา 22(2) ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว(พักงาน) ตามมาตรา 22(3) ให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือเฉพาะราย ตามมาตรา 22(4) นั้น เป็นการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมสหกรณ์ โดยการออกคำสั่งคุ้มครองสิทธิของสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์ปฏิบัติหน้าที่ รักษาผลประโยชน์ของสหกรณ์และมวลสมาชิก ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า มาตรา 22 ยังมีความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติจึงทำให้เกิดปัญหาว่ากรณีตามมาตรา 22 จะตีความแค่ว่าไหนเพียงใด ซึ่งความเสียหายจะต้องเกิดกับสมาชิกและมีผลต่อสมาชิกเป็นการเฉพาะรายหรือสมาชิกสหกรณ์ทั้งหมด อันต้องเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสมาชิกเพียงใด

ปัญหาประการที่สี่ ปัญหาการใช้อำนาจในการควบคุมสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ กรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้ผู้จัดการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 89/3 จะต้องเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงและอาจก่อให้เกิด ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสหกรณ์หรือสมาชิก เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้รัฐโดยนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจควบคุมสหกรณ์ให้ผู้จัดการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ข้อมเป็นการมุ่งคุ้มครองเพื่อควบคุม กำกับดูแลในการดำเนินกิจการสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์ได้รับการคุ้มครอง ในกรณีผู้จัดการสหกรณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 89/2 และอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสหกรณ์หรือสมาชิก เพื่อที่สหกรณ์ไม่ต้องถึงขั้นได้รับความเสียหาย หรือเสียผลประโยชน์หรือต้องฟ้องเป็นคดี ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ามาตรา 89/3 ยังมีความไม่ชัดเจนทั้งมีคำพิพากษาวินิจฉัยไว้ไม่สอดคล้องกัน จึงทำให้เกิดปัญหาว่ากรณีตามมาตรา 89/3 จะต้องตีความอย่างไรเพียงใด ด้วยผู้จัดการสหกรณ์เป็นลูกจ้างของสหกรณ์หากนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจควบคุมสหกรณ์ สั่งให้ผู้จัดการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่ง แต่มิใช่สหกรณ์ผู้เสียหายในฐานะนายจ้าง สั่งให้ผู้จัดการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่ง นายทะเบียนสหกรณ์มีหน้าที่และอำนาจให้ลูกจ้างสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งได้หรือไม่

ดังนั้นแล้วเพื่อให้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ของนายทะเบียนสหกรณ์ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมและเกิดประโยชน์แก่สหกรณ์และมวลสมาชิก เพื่อความเป็นธรรมกับคณะกรรมการดำเนินการ กรรมการ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่มากที่สุด ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาหน้าที่ในการส่งเสริมสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ มาตรา 23 และมาตรา 23/1 มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้การส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำแก่สหกรณ์ เพื่อผลประโยชน์สหกรณ์และสมาชิก รัฐโดยนายทะเบียนสหกรณ์ มีหน้าที่ต้องส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำสหกรณ์ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่า มีความจำเป็นต้องแก้ไข หรือในกรณีต้องแก้ไขข้อบกพร่องจากการกระทำหรือควมวุ่นของคณะกรรมการดำเนินการหรือข้อบกพร่องทางการเงินการบัญชี ตามมาตรา 22 ที่ต้องแก้ไขให้แล้วเสร็จ นายทะเบียนสหกรณ์จะสั่งให้ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายเข้าช่วยเหลือดำเนินการกิจการของสหกรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วนได้นั้น อย่างไรก็ดี

ตามในมาตรา 16(1) กำหนดหน้าที่นายทะเบียนสหกรณ์ ในการรับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือแนะนำ สหกรณ์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น การแก้ไขปัญญาหรือการแก้ไขข้อบกพร่องเป็นหน้าที่ของสหกรณ์โดยตรง โดยการช่วยเหลือแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์ การที่ให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายเข้าช่วยเหลือโดยปิดกั้นการดำเนินการกิจการสหกรณ์ ตลอดถึงการมีส่วนร่วมของสหกรณ์ในการบริหารกิจการด้วยสมาชิกตนเอง เป็นการปิดกั้นการนำหลักการสหกรณ์ มาใช้ในกิจการสหกรณ์ จึงเป็นปัญหาที่ทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขทำให้เกิดความเป็นธรรมและ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ในการส่งเสริมสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ตาม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 23 และมาตรา 23/1 เห็นควรให้มีการแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 23 จากเดิมที่บัญญัติว่า “ สหกรณ์ใด จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นยังไม่เกินสามปีหรือมีผลการดำเนินงานขาดทุน ติดต่อกันเกินสองปีเมื่อสหกรณ์ร้องขอ หรือนายทะเบียนสหกรณ์หรือคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไข นาย ทะเบียนสหกรณ์จะสั่งให้ผู้ตรวจ การสหกรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายเข้า ช่วยเหลือดำเนินการของสหกรณ์นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ การช่วยเหลือดำเนินการของสหกรณ์ ให้เป็นไปตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาการ สหกรณ์แห่งชาติ”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมโดยให้เพิ่มข้อความในมาตรา 23 ดังนี้ “ สหกรณ์ใดจดทะเบียนจัดตั้ง ขึ้นยังไม่เกินสามปีหรือมีผลการดำเนินงานขาดทุน ติดต่อกันเกินสองปีเมื่อสหกรณ์ร้องขอ หรือนายทะเบียน สหกรณ์หรือคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่ง ชาติ เห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไข นายทะเบียนสหกรณ์จะสั่ง ให้ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย และสมาชิกสหกรณ์นั้น เข้า ช่วยเหลือดำเนินการของสหกรณ์นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ การช่วยเหลือดำเนินการของสหกรณ์ ให้เป็นไปตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาการ สหกรณ์แห่งชาติ”

และในมาตรา 23/1 เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 23/1 จากเดิมที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งตามมาตรา 22 (3) ให้ นายทะเบียนสหกรณ์ สั่งให้ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย ดำเนิน การแทนคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องให้แล้วเสร็จ ตามวิธีการและภายใน ระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์ กำหนด และดำเนินการแทนสหกรณ์นั้น โดยให้ถือว่าผู้ได้รับมอบหมาย ดังกล่าวเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการอัน เกี่ยวกับบุคคล ภายนอกจนกว่าจะแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จ โดยให้ดำเนินการได้เท่าที่จำเป็น”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมโดยให้เพิ่มข้อความในมาตรา 23/1 ดังนี้ “ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งตามมาตรา 22 (3) ให้นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย และสมาชิกสหกรณ์นั้น ดำเนินการแทนคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์ กำหนด และดำเนินกิจการแทนสหกรณ์นั้น โดยให้ถือว่า ผู้ได้รับมอบหมายดังกล่าวเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกจนกว่าจะแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จ โดยให้ดำเนินการได้เท่าที่จำเป็น”

2) ปัญหาหน้าที่ในการคุ้มครองสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ มาตรา 21 มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิในการร้องทุกข์หรือฟ้องคดี เพื่ออำนวยความสะดวกเป็นประโยชน์ต่อสหกรณ์ในฐานะผู้เสียหาย รัฐโดยนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีหน้าที่ต้องขอส่วนแบ่งเรียกให้ คณะกรรมการดำเนินการ กรรมการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่หรือผู้เกี่ยวข้องที่ทำให้สหกรณ์เสียหายในฐานะจำเลย คืนทรัพย์หรือชดใช้ราคาแทนสหกรณ์ผู้เสียหาย ไม่ต้องไปฟ้องเพื่อบังคับทางแพ่งเป็นอีกคดี อย่างไรก็ตามมีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยว่าในการที่มีคำขอส่วนแบ่งแทนผู้เสียหายต้องปรากฏว่าบุคคลผู้นั้นเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยในทางอาญาด้วย แม้บุคคลนั้นจะมีสิทธิเรียกร้องทางแพ่งให้จำเลยคืนทรัพย์หรือใช้ราคาได้ หากไม่ใช่ผู้เสียหายโดยนิตินัยพนักงานอัยการก็ไม่มีอำนาจขอให้จำเลยคืนทรัพย์หรือใช้ราคาแทนได้ การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะนี้จะขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและไม่ได้สอดคล้องกับ มาตรา 44/1 ตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญา ที่ให้ผู้มีสิทธิ เรียกร้องในทางแพ่งอันเนื่องมาจากการกระทำผิดของจำเลย โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยก็ได้ เมื่อพระราชบัญญัติสหกรณ์ มาตรา 21 มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิในการร้องทุกข์หรือฟ้องคดี เพื่ออำนวยความสะดวกเป็นประโยชน์ต่อสหกรณ์ รัฐโดยนายทะเบียนสหกรณ์ ในฐานะผู้เสียหายโดยผลทางกฎหมาย นอกจากมีหน้าที่ต้องร้องทุกข์หรือฟ้องคดี ต้องให้มีหน้าที่ขอส่วนแบ่งเรียกให้ คณะกรรมการดำเนินการ กรรมการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่หรือผู้เกี่ยวข้องที่ทำให้สหกรณ์เสียหาย คืนทรัพย์หรือชดใช้ราคาแทนแก่สหกรณ์ผู้เสียหายด้วย ไม่ต้องไปฟ้องเพื่อบังคับทางแพ่งเป็นอีกคดีหนึ่ง จึงเป็นปัญหาที่ทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขทำให้เกิดความเป็นธรรมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่คุ้มครองสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 21 และขอเสนอแนะเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 จากเดิมบัญญัติว่า “ ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ โดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณารับว่าต่างให้สหกรณ์ และให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ฟ้องคดีหรือการว่าต่างแก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้เพิ่มข้อความในมาตรา 21 ดังนี้ “ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ **ร้องทุกข์ ฟ้องคดี เรียกค่าเสียหายแทนสหกรณ์ได้** โดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณารับว่าต่างให้สหกรณ์ และให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ฟ้องคดีหรือการว่าต่างแก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี”

3) ปัญหาในการกำกับสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ มาตรา 22 มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะกำกับดูแล โดยให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกคำสั่งในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่จนอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงินตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้อำนาจนายทะเบียนออกคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการภายในระยะเวลาที่กำหนด หากแก้ไขข้อบกพร่องตามที่กำหนดไม่ได้ ย่อมมีคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการระงับการปฏิบัติหน้าที่ หยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวหรือให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการได้ตามลำดับ ซึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการ ที่อาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกยังไม่ชัดเจนว่าต้องเกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ แก่สมาชิกเพียงใด อย่างไรก็ตามหลักการสหกรณ์สากล ในหลักการสหกรณ์สากล ข้อที่ 3 และหลักการสหกรณ์สากล ข้อที่ 4 ใช้คำว่า members อันมีผลต่อสมาชิกทั้งหมด หรือต่อมวลสมาชิก กับกรณีมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงินของสหกรณ์มีผลกระทบเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์ของสมาชิกทุกคนด้วยแล้ว จึงเป็นปัญหาที่ทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขทำให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการควบคุมสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 22 เห็นควรให้มีแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 22 วรรคแรก จากเดิมบัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงินการบัญชีหรือกิจการหรือฐานะทางการเงินตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการดังต่อไปนี้.....”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมโดยให้เพิ่มข้อความในมาตรา 22 ววรรคแรก ดังนี้
“ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์ หรือมวลสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน

การบัญชีหรือกิจการหรือฐานะทางการเงินตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบให้นายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการดังต่อไปนี้.....”

4) ปัญหาอำนาจในการควบคุมสหกรณ์ออมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ มาตรา 89/3 มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะควบคุมสหกรณ์ออมทรัพย์ให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ ในการออกคำสั่งในกรณีเห็นว่า คณะกรรมการ กรรมการ ผู้จัดการของสหกรณ์ออมทรัพย์ ผิดผิดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตาม มาตรา 89/2 มีอำนาจในการออกคำสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องหรือระงับการดำเนินการ หรือในกรณีอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสหกรณ์หรือสมาชิกให้พ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งการใช้อำนาจรัฐโดยนายทะเบียนสหกรณ์ ในฐานะผู้ออกคำสั่งทางปกครองต่อเอกชน ต้องเป็นการออกคำสั่งต่อผู้ได้บังคับโดยตรง และผู้รับคำสั่งสามารถโต้แย้งคำสั่งได้ ซึ่งโดยหลักกฎหมาย สหกรณ์ออมทรัพย์อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ ในส่วนผู้จัดการซึ่งเป็นลูกจ้างของสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นลูกจ้างของเอกชนอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งโดยหลักผู้จัดการได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการดำเนินการมีหน้าที่รับผิดชอบต่อคณะกรรมการดำเนินการโดยตรง จึงเป็นปัญหาที่ทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขทำให้เกิดความเป็นธรรมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการควบคุมสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 89/3 เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 89/3 วรรคสอง จากเดิมบัญญัติว่า “ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่า การกระทำตามวรรคหนึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสหกรณ์หรือสมาชิกให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการนั้น พ้นจากตำแหน่ง หรือสั่งให้เลิกสหกรณ์ดังกล่าวได้แล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 73 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมโดยให้เพิ่มเติมข้อความในมาตรา 89/3 วรรคสอง ดังนี้ “ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่า การกระทำตามวรรคหนึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสหกรณ์หรือสมาชิกให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ พ้นจากตำแหน่งหรือแนะนำให้สอบสวนผู้จัดการ หรือสั่งให้เลิกสหกรณ์ดังกล่าวได้แล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 73 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

เอกสารอ้างอิง

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์.ปริมาณธุรกิจและสถานะการเงินของสหกรณ์.

31 มกราคม พ.ศ.2567 สืบค้น https://cadckan.cad.go.th/dataset/verify_07

นุกูล กรเย็นยงค์ .หลักสูตรสหกรณ์สากล.ภาควิชาสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.กรุงเทพฯ.หน้า54-55

ปรเมศวร์ อินทรชุมนุม. เอกสารทางวิชาการเรื่องการจัดทำเอกสารทางกฎหมาย การ
อุทธรณ์และ ดำเนินคดีของสหกรณ์รุ่นที่1 .สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย.
2567

ประเสริฐ จรรยาสุภาพ และศิริลักษณ์ นามวงศ์.การสหกรณ์และธุรกิจชุมชน พิมพ์ครั้งที่1
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.2565

สมคิด เลิศไพฑูรย์. การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ
กระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2543